

**IL TRATTATO DI LISBONA QUALE FATTORE DI INNOVAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI DI GOVERNO REGIONALI. IN PARTICOLARE, LA REGIONE VENETO**

*SOMMARIO: 1. L'attivismo dei legislatori regionali e la convergenza spontanea verso un comune modello organizzativo, almeno formalmente – 2. Il prospettato cambiamento dell'organizzazione interna del Consiglio (e della Giunta) – 3. L'importanza della sessione europea, tra programmazione e recepimento – 4. Il controllo sulle proposte legislative europee: la cooperazione interistituzionale, le intese e la verifica sulla sussidiarietà – 5. Dall'approvazione della l.r. Veneto n. 26 del 2011 alla sua attuazione: alcuni segnali incoraggianti e qualche criticità sul fronte della partecipazione regionale agli affari europei*

*1. L'attivismo dei legislatori regionali e la convergenza spontanea verso un comune modello organizzativo, almeno formalmente*

Dalla firma del Trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007 ad oggi i Consigli regionali, anche sulla base delle nuove previsioni contenute nei Trattati europei - e ancor prima del completamento del processo di ratifica in molti casi - hanno manifestato un crescente attivismo sul fronte della regolazione per via legislativa delle modalità di partecipazione delle rispettive Regioni agli affari europei, nonostante la disciplina in materia si sia rivelata invece generalmente modesta negli Statuti e nei regolamenti consiliari.

Tre, in particolare, sono gli articoli dei Trattati europei e dei protocolli ad essi annessi che hanno favorito l'avvio di questa stagione di riforma, a ridosso dell'approvazione dei nuovi Statuti regionali (generalmente dopo la loro entrata in vigore): l'art. 4, par. 2 TUE, che, nel riferirsi alle identità costituzionali nazionali insite nelle strutture fondamentali, politiche e costituzionali degli Stati membri, le collega ora anche al sistema delle autonomie regionali e locali; l'art. 5, par. 3 TUE, sul principio di sussidiarietà che, come rivisitato, impone di tenere conto, nell'apprezzamento da parte delle Istituzioni dell'Unione europea del livello di governo più idoneo a perseguire gli obiettivi dell'azione prevista, anche delle autonomie regionali e locali; infine, più direttamente e in coerenza con la nuova formulazione del principio di sussidiarietà, l'art. 6 del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona che prevede, *all'occorrenza*<sup>1</sup>, la consultazione dei "Parlamenti" regionali dotati

---

<sup>1</sup> Invero, è tutt'altro che chiaro cosa sia da intendersi con l'espressione "all'occorrenza", ossia se sia rimessa alla totale discrezione di ciascun Parlamento nazionale la consultazione dei rispettivi "Parlamenti" regionali oppure se, come appare più corretto ritenere, esista una sorta di obbligo di consultazione di questi ultimi ogniqualvolta la proposta legislativa europea ricada nelle materie di competenza regionale. Nel presente commento, ad ogni modo, non si affronterà la delicata questione dei rapporti tra istituzioni statali e regionali nella partecipazione agli affari europei, ma si concentrerà la questione sui soli organi di governo regionali.

di poteri legislativi – e quindi anche dei Consigli regionali italiani, sebbene il *nomen* Parlamento sia ad essi precluso<sup>2</sup> – da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito del controllo sul rispetto di tale principio<sup>3</sup>.

Rispetto nelle nuove leggi regionali “specializzate”<sup>4</sup> per gli affari europei colpiscono in particolare due elementi, il primo relativo ai tempi di approvazione e il secondo riguardante la definizione dei rapporti tra il Consiglio e la Giunta regionali. Sul primo fronte, è significativo che buona parte dei Consigli regionali dotati di un nuovo Statuto abbiano approvato tali leggi, quasi sempre recanti una disciplina assai dettagliata anche sul controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, ben prima che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore il 1° dicembre 2009 (per lo più tra il 2007 ed il 2009)<sup>5</sup>, quasi a voler prevedere in ogni caso lo svolgimento di questa nuova funzione, indipendentemente dalle sorti del Trattato. Dunque, ben più della riforma del 2001 (art. 117, quinto comma Cost.), che ha sancito a livello costituzionale il “diritto” delle Regioni a prendere parte alla formazione delle decisioni europee (accanto all’onere di dare loro esecuzione, quando necessario, nelle materie di propria competenza), sembra che la principale leva per introdurre una regolazione puntuale della partecipazione regionale agli affari europei sia derivata dalla riforma dei Trattati.

Inoltre, nella maggioranza delle Regioni la sequenza temporale nell’approvazione delle nuovi fonti di disciplina è stata la medesima: adozione del nuovo Statuto, quindi del nuovo regolamento consiliare<sup>6</sup>, successivamente approvazione della legge “specializzata” per gli affari europei e quindi necessità di aggiornare il regolamento consiliare per tali profili; aggiornamento, quest’ultimo, che spesso è tardato a venire o non è avvenuto affatto, determinando alcune criticità dal punto di vista dell’effettività delle leggi “specializzate”.

Sul secondo fronte, quello dei rapporti tra la Giunta e il Consiglio regionale, almeno in una prima fase, si sono riscontrate una pluralità di soluzioni organizzative diverse, derivanti anche dall’ampio margine di scelta lasciato dal legislatore costituzionale all’art. 117, quinto comma Cost., laddove non si manifesta alcuna preferenza per uno dei due organi, per esempio rispetto all’espressione della posizione regionale durante il processo di formazione degli atti normativi europei<sup>7</sup>. Da ciò discende, da un lato, che i Trattati europei - e

<sup>2</sup> Cfr. in questo senso Corte cost. nn. 106 e 306 del 2002. V. N. Lupo, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito del Parlamenti-Consigli regionali e dell’impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1209-1224.

<sup>3</sup> Si vedano, *ex multis*, P. Caretti, *I Parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, Grafo, 2011, p. 247-275 e R. Bifulco, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. dir. Pubbl. com.*, n. 1, 2012, spec. p. 8-13.

<sup>4</sup> Cfr. A. Morrone, *Le fonti del diritto nello Statuto dell’Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005, p. 39.

<sup>5</sup> Cfr. I.r. Abruzzo n. 22 del 2009, I.r. Basilicata n. 31 del 2009 (pur in assenza del nuovo Statuto), I.r. Calabria n. 3 del 2007 (che però è carente sul fronte del controllo sul principio di sussidiarietà), I. r. Campania n. 18 del 2008, I.r. Emilia-Romagna n. 16 del 2008, I.r. Molise n. 32 del 2008, I.r. Toscana n. 26 del 2009, I. r. Umbria n. 23 del 2007. Cinque Regioni si sono dotate di leggi “specializzate” aggiornate negli ultimi due anni (2010-2011): la Lombardia, I. r. n. 17 del 2001; la Puglia, I. r. n. 24 del 2011; la Sardegna, I. r. n. 13 del 2010; la Sicilia, I. r. n. 10 del 2010; il Veneto, I. r. n. 26 del 2011. Alcune Regioni, invece, pur avendo adottato con anticipo – non certo con riferimento all’introduzione del nuovo art. 117, quinto comma Cost., ma rispetto alla valorizzazione da parte dei Trattati della dimensione regionale di partecipazione alla formazione del diritto europeo - una disciplina dettagliata sulla partecipazione degli organi di governo regionali alle c.d. fasi ascendente e discendente del diritto dell’Unione europea, non prevedono espressamente la procedura di controllo sul principio di sussidiarietà: tra queste, il Friuli-Venezia Giulia con la I. r. n. 10 del 2004 (e poi l’art. 17 della I.r. n. 17 del 2007); le Marche con la I.r. n. 14 del 2006 e la Valle d’Aosta con la I.r. n. 8 del 2006. Tre Regioni, Lazio (in cui però la legge “specializzata” è in via di approvazione nel momento in cui si scrive), Liguria (che mantiene una disciplina risalente al 1995) e Piemonte, e le due Province autonome di Trento e Bolzano, sono ad oggi prive di una legge “specializzata”.

<sup>6</sup> Nel caso che qui si prende in esame, quello della Regione Veneto, tali considerazioni sono vere se riferite alle previsioni del regolamento consiliare sugli affari europei, che ancora devono essere aggiornate. Tuttavia, prima dell’approvazione del nuovo Statuto sono state modificate alcune disposizioni del regolamento consiliare, per lo più inerenti alle procedure decisionali in Consiglio e volte ad incidere anche sull’*iter* di approvazione dello Statuto.

<sup>7</sup> L’art. 117, quinto comma Cost. recita: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e

precisamente l'art. 6 del citato protocollo n. 2 –, quando investono espressamente i “Parlamenti” regionali della competenza per il controllo di sussidiarietà, in qualche misura circoscrivono il grado di discrezionalità assicurato dalla Costituzione alle Regioni sul punto.

Dall'altro lato, il margine di manovra garantito dalla Carta fondamentale ai legislatori regionali nel disciplinare i rapporti tra i due organi di governo, pur nel rispetto della forma di governo prevista nello Statuto, ha consentito di definire inizialmente quattro modelli di relazione Giunta-Consiglio sugli affari europei e in particolare nella c.d. fase ascendente: 1) il modello basato sulla partecipazione autonoma e indipendente tra Giunta e Consiglio; 2) il modello basato sull'intervento prevalente della Giunta nell'espressione della posizione regionale; 3) il modello basato sul raggiungimento dell'intesa; 4) il modello collaborativo fondato sulla consultazione reciproca tra i due organi<sup>8</sup>. Paradossalmente, mentre per la forma di governo regionale si è definito un modello “a rime obbligate” per effetto delle previsioni costituzionali, della giurisprudenza costituzionale e del basso grado di sperimentazione dei legislatori statutari<sup>9</sup>, in tema di regolazione dei rapporti interistituzionali sugli affari europei, si è riscontrata una ben più ampia libertà di scelta. In un secondo momento, però, principalmente dal 2010, per via di modifiche alle vigenti leggi regionali “specializzate”, della loro approvazione *ex novo* o dell'adozione di atti come intese “quadro” tra Giunta e Consiglio, che ne hanno precisato i termini del rapporto, si è riscontrata una tendenziale e spontanea convergenza verso il modello collaborativo. Se l'entrata in vigore del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona, in virtù del riconoscimento offerto ai Consigli regionali, può aver giocato un ruolo nella preferenza per questo modello, cionondimeno l'opzione per la valorizzazione del raccordo organizzativo e per un sistematico scambio reciproco di informazioni tra Giunta e Consiglio è stata quella maggiormente seguita soprattutto perché ha dimostrato di essere la più efficace (in termini di univocità delle posizioni espresse dagli organi della medesima Regione, di frequenza nella trasmissione di osservazioni e nello svolgimento delle sessioni europee).

Nel modello collaborativo si verifica di norma una riabilitazione del ruolo del Consiglio, quantomeno rispetto alla debole posizione che gli è garantita nell'ambito forma di governo regionale dopo il 1999<sup>10</sup>, beneficiando tale organo di una serie di nuove prerogative introdotte dalle leggi regionali “specializzate” sugli affari europei, dall'indirizzare lo svolgimento delle sessioni regionali europee, al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà fino alla garanzia di ricevere un flusso sistematico di informazioni dalla Giunta, che difficilmente può assumere determinazioni autonome senza almeno consultare il Consiglio. Dunque, proprio

---

all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

<sup>8</sup> Per una descrizione dei quattro modelli, sia consentito rinviare a C. Fasone, *L'“europeizzazione dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, p. 163-190.

<sup>9</sup> Cfr. E. Gianfrancesco, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, a cura di J. M. Castellà Andreu, M. Olivetti, Atelier, Barcelona, 2009, 193-237, A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, p. 30 s. e S. Catalano, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 65 s.

<sup>10</sup> Cfr., a tal proposito, M. Olivetti, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti “a rime obbligate”?*, relazione presentata al seminario dell'ISSIRFA-CNR, presso la Camera dei deputati, 2005, <http://www.issirfa.cnr.it/4172,908.html>; C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008, 1777-1789; A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., p. 139-175; M. Carli, *La marginalità dei Consigli regionali: qualche suggerimento per evitarla*, in *Il Filangieri, Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco, V. Lippolis, N. Lupo, Napoli, Jovene, 2010, p. 333-337S; Catalano, *La presunzione di consonanza*, cit., p. 187 s. e P. Cavaleri, *Ambiguità del ruolo attribuito ai Consigli regionali dai nuovi statuti ordinari*, *Il Filangieri, Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 2010, 337-342.

per i meccanismi di partecipazione regionale agli affari europei può determinarsi, in prospettiva, un certo riequilibrio della forma di governo regionale.

A tal riguardo, appare interessante per diversi profili il caso della l. r. Veneto n. 26 del 2011<sup>11</sup>. Innanzitutto tale legge ha seguito un *iter* parallelo a quello del nuovo Statuto regionale, essendo stata approvata nel periodo intercorrente tra la prima (del 18 ottobre 2011) e la seconda deliberazione (dell' 11 gennaio 2011) statutaria. E, difatti, ne riflette i contenuti per più versi innovativi, giacchè nel nuovo Statuto (l. r. statutaria n. 1 del 17 aprile 2012) viene dato notevole rilievo ai rapporti tra la Regione e l'Unione europea e, in particolare, nel solco della tendenza che si è rilevata poc'anzi, al rafforzamento dei poteri del Consiglio in questo ambito<sup>12</sup>: così il Consiglio approva gli atti con cui la Regione partecipa alla programmazione europea (art. 33, comma 3, lett. b, stat.); approva annualmente la legge regionale europea e i provvedimenti generali attuativi del diritto dell'Unione europea (art. 33, comma 3, lett. e, stat.); delibera le richieste al Governo al fine di promuovere ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia (art. 33, comma 3, lett. n, stat.); formula atti di indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea (art. 33, comma 3, lett. r, stat.); ha diritto a che il Presidente della Giunta relazioni almeno una volta all'anno sull'attuazione delle politiche europee (art. 52, comma 3 stat.), pur in assenza di istituti, al di là della sanzione politica del Presidente, che possano effettivamente assicurare l'adempimento di un simile obbligo da parte di quest'ultimo. E' da notare che previsioni analoghe a queste, in particolare in relazione alla partecipazione alla fase ascendente, sono assenti nello Statuto per quanto concerne la Giunta.

Inoltre, nel nuovo Statuto del Veneto si introduce una riserva di legge regionale<sup>13</sup> – circostanza non comune invero a tutti gli Statuti di “seconda generazione” – per la disciplina delle modalità di partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi europei (art. 33, comma 3, lett. f), riserva a cui è stata data esecuzione ancor prima dell'entrata in vigore dello Statuto. Il fatto che sia stata espressamente prevista nello Statuto la necessità di una legge “specializzata” sulla fase ascendente, letta “in combinato disposto” con le altre previsioni sulle funzioni del Consiglio regionale in proposito, sembra rafforzare ulteriormente l'intenzione di valorizzare e preservare il ruolo di quest'organo.

Quanto al merito della l. r. n. 26 del 2011, i profili di maggiore interesse rispetto al quadro comparato delle leggi regionali “specializzate” attengono alla obbligatoria istituzione di una Commissione consiliare permanente per gli affari europei, nonché alla previsione del necessario adeguamento alla nuova normativa anche dell'organizzazione delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio (par. 2); al ricorso al modello della sessione europea - sulla base di quanto previsto per prima dalla l. r. Emilia-Romagna n. 16 del 2008 -, che rappresenta un momento di congiunzione della partecipazione regionale alla fase ascendente e a quella discendente (par. 3); con riferimento al processo di formazione della normativa europea, all'opzione tendenziale per il modello collaborativo, pur recuperando gli elementi maggiormente positivi del modello fondato sull'intesa tra la Giunta e il Consiglio (par. 3).

## 2. *Il prospettato cambiamento dell'organizzazione interna del Consiglio (e della Giunta)*

Poiché la l. r. n. 26 del 2011 è stata approvata quando ormai gran parte delle Regioni italiane si erano dotate di leggi “specializzate” e ne avevano già sperimentato le eventuali criticità in sede applicativa, il legislatore del Veneto ha avuto modo di tener conto delle altre esperienze regionali, richiedendo

<sup>11</sup> Si tratta della legge regionale n. 26 del 25 novembre 2011 recante “Norme sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea” (BUR n. 89 del 29 novembre 2011).

<sup>12</sup> Peraltro, rispetto al testo definitivamente approvato in Consiglio, quello inizialmente presentato prevedeva un potenziamento ancor più marcato della posizione di quest'organo.

<sup>13</sup> In proposito, cfr. G. Monaco, *La riserva statutaria di legge nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ratio e limiti*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2009, p. 517-544.

espressamente al Consiglio regionale la revisione del proprio regolamento (che comunque in ogni caso sarà rivisto in virtù del nuovo Statuto). E' ormai noto, infatti, che per quanto all'avanguardia possa essere la legge regionale "specializzata" sugli affari europei in termini di valorizzazione della posizione del Consiglio e del necessario raccordo di questo con la Giunta, la sua effettività dipende poi in larga parte dalla presenza di previsioni del regolamento consiliare aggiornate e con essa coerenti.

Pertanto, l'art. 16 della l. r. n. 26 del 2011 prevede esplicitamente l'adeguamento del regolamento del Consiglio alle prescrizioni legislative, richiedendo una serie di adempimenti organizzativi da rispettare. In primo luogo, si prevede l'introduzione di una commissione consiliare permanente competente in materie europee – la cui permanenza, più che da un dato testuale, si può far derivare dalla sua disciplina per legge e soprattutto nel regolamento consiliare – ad oggi assente. In via transitoria e fino a dicembre del 2012, il Consiglio regionale ha istituito la Commissione speciale per le relazioni internazionali ed i rapporti comunitari (deliberazione n. 71 del 22 dicembre 2010). Infatti, lo svolgimento in via sistematica di un controllo da parte del Consiglio sulle proposte legislative e sui documenti di consultazione europei richiede la creazione di una commissione specializzata per le politiche dell'Unione, come dimostra anche l'esperienza di altri Consigli regionali<sup>14</sup>. Spesso questa attività di controllo è assorbita pressoché interamente dalla commissione per gli affari europei, nel senso che l'Assemblea è coinvolta solo di tanto in tanto, ad esempio, per la programmazione delle attività regionali in materia europea. Dunque, non solo è istituita una commissione specializzata di questo tipo, ma essa tende anche a svolgere pressoché in esclusiva l'esame in fase ascendente (talvolta consultando le commissioni di settore). Nel caso del Veneto, la legge n. 26 del 2011 si limita opportunamente a disciplinare l'introduzione di una tale commissione, rimettendone al regolamento del Consiglio la fissazione di compiti e funzioni e lasciando quindi indeterminata per ora la questione dei poteri di tale organo rispetto alle altre commissioni e nei confronti dell'Assemblea.

L'art. 16, comunque, giunge persino a richiedere una serie di adeguamenti organizzativi interni, sul versante dell'amministrazione del Consiglio e della Giunta. Il nuovo regolamento consiliare, pertanto, dovrà individuare "le strutture consiliari competenti a svolgere il monitoraggio della documentazione trasmessa dal Governo ai fini della partecipazione alla fase ascendente". E' questa infatti una delle difficoltà principali che si sono riscontrate in altri Consigli regionali, ossia come tenere sotto controllo il flusso informativo che giunge dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ogni anno trasmette migliaia di documenti europei alle Regioni. L'art. 16, comma 1 lett. a) menzionando le "strutture" anziché gli organi (politici) interni sembra proprio far riferimento all'amministrazione consiliare e all'esame che uno o più uffici dedicati dovrebbero svolgere sulla mole di atti europei "in ingresso", prima che questi giungano all'attenzione dei consiglieri regionali. L'art. 16 non fa riferimento alla selezione dei documenti da esaminare (attività politicamente troppo delicata per essere rimessa alle decisioni delle sole burocrazie consiliari), ma soltanto al loro monitoraggio, anche se quest'ultimo è senza dubbio propedeutico alla scrematura della documentazione. Sarà da valutare se affidare tale attività di esame ad una struttura *ad hoc*, come forse pare preferibile in fase di prima attuazione della nuova normativa, oppure se assegnare una tale funzione ad uffici dedicati all'interno di direzioni con competenze su politiche pubbliche diverse, creando in ciascuna di esse una sorta di ufficio per il monitoraggio delle proposte legislative europee.

Ugualmente significativa è poi la previsione per cui si richiede un adeguamento anche delle strutture interne della Giunta regionale, ma necessariamente in raccordo con il Consiglio (art. 16, comma 2 l.r. 26 del 2011). Si prevedono infatti deliberazioni coordinate della Giunta e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio per

<sup>14</sup> Sono istituite commissioni consiliari permanenti competenti per gli affari europei (spesso congiuntamente alla trattazione degli affari internazionali) in Abruzzo, in Calabria, nel Lazio, nelle Marche, in Sardegna, in Sicilia, in Toscana (anche se in quest'ultima Regione, in base all'art. 55 del regolamento consiliare n. 12 del 2010, la commissione svolge soltanto funzioni di studio, ricerca e proposta, di supporto trasversale alle altre commissioni nel fornire la documentazione rilevante per gli affari europei, di analisi dei fondi europei).

regolare l'organizzazione delle rispettive amministrazioni in modo da consentirne il raccordo in tema di affari europei (oltre che al raccordo di queste ultime con le analoghe strutture nazionali, nel Governo e nel Parlamento, e a livello europeo). Inoltre, nella fase di prima applicazione della legge sarà istituito anche un gruppo di lavoro Giunta-Consiglio – qui non si chiarisce invero se tale gruppo di lavoro dovrà avere natura tecnica, come sembra da preferire, o politica - e saranno individuati “un referente tecnico per la fase ascendente e discendente per la Giunta e uno per il Consiglio”. Da tale disposizione si evince l'enfasi posta sulla imprescindibile collaborazione tra i due organi di governo per la definizione della posizione regionale sulle politiche europee anche e, forse, prima di tutto a partire dalla cooperazione tra le strutture amministrative.

### 3. *L'importanza della sessione europea, tra programmazione e recepimento*

Con un certo anticipo rispetto allo Stato, le Regioni italiane – pur con alcune differenze tra loro – hanno colto e recepito nelle loro leggi “specializzate” la centralità del metodo della programmazione normativa, che, contrariamente alla prassi nazionale, è invalso a livello di Unione europea, intuendone l'importanza e saldandolo con il principale momento di attuazione del diritto europeo, attraverso l'approvazione di una legge regionale europea a cadenza annuale, di recepimento, principalmente, delle direttive non *self-executing* e delle sentenze di condanna della Corte di giustizia. Pertanto, mentre a livello statale, formalmente fino al 2010<sup>15</sup>, ma sostanzialmente anche adesso<sup>16</sup>, si è continuato a collegare la sessione comunitaria alla sola fase discendente e a mantenere l'artificiale distinzione – che, infatti, negli altri Paesi europei è ignorata – tra fase ascendente e fase discendente<sup>17</sup>, le Regioni, invece, quanto meno sulla “carta”, hanno previsto un “arricchimento” delle attività da svolgere durante la sessione e un più stretto collegamento tra le due fasi.

A partire dall'esempio della Regione Emilia-Romagna (l.r. n. 16 del 2008) e poi gradualmente quasi tutte le Regioni fino alla l.r. Veneto n. 26 del 2011 hanno previsto invece una congiunzione nell'ambito della sessione europea del Consiglio regionale tra la fase ascendente e quella discendente, nella consapevolezza che l'attenzione alla fase di formazione del diritto europeo sia funzionale all'efficace recepimento dello stesso e a responsabilizzare gli organi di governo regionali, contrastando un certo atteggiamento emergenziale che spesso si avverte al momento dell'attuazione (quasi che si scopra di dover recepire delle norme europee solo in quel frangente). Pertanto, le due fasi, seppur distinguibili per oggetto e per fini, in via di principio difficilmente possono essere scisse.

La l.r. n. 26 del 2011 - come del resto, molte altre leggi “specializzate” - individua nel Consiglio regionale il baricentro della sessione europea<sup>18</sup>, che consiste nel dedicare una o più sedute consiliari ogni anno ed

<sup>15</sup> Difatti, è solo con la l. statale n. 196 del 2010 (legge comunitaria per il 2009) che si introduce, accanto ad una relazione del Governo “a consuntivo”, sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno precedente e da presentare entro il 31 gennaio, la relazione programmatica sulle priorità e gli orientamenti che il Governo intende assumere nell'anno in corso rispetto ai processi decisionali europei, da trasmettere alle Camere entro il 31 dicembre.

<sup>16</sup> Anche adesso, comunque, la sessione comunitaria nazionale coincide soltanto con la fase discendente, e questo sia per l'assenza dell'aggiornamento dei regolamenti parlamentari (su cui v. *infra*), sia perché la relazione programmatica del Governo, anziché essere trasmessa il 31 dicembre, è trasmessa alle Camere a maggio (v. Doc. LXXXVII-bis, nn. 1 e 2, XVI leg.). Inoltre, i tempi di svolgimento della sessione comunitaria nazionale si sono a tal punto dilatati per effetto del differimento dell'approvazione delle leggi comunitarie annuali (talvolta anche con due anni di ritardo rispetto all'anno di riferimento), che la sessione, durando di fatto tutto l'anno, invece di essere circoscritta ad un numero limitato di sedute, ha perso di significato.

<sup>17</sup> Ad oggi, i regolamenti parlamentari dei due rami del Parlamento non prevedono lo svolgimento nella sessione comunitaria tanto dell'esame della relazione a consuntivo quanto di quella programmatica. Soltanto la Giunta per il regolamento della Camera, in un parere reso il 14 luglio 2010, ha introdotto quale “procedura sperimentale” (in assenza di modifiche regolamentari) quella volta all'esame contestuale delle due relazioni durante la sessione comunitaria.

<sup>18</sup> Invero, anche in precedenza il Consiglio regionale del Veneto si è riunito sporadicamente in sessione comunitaria, come nel 2004, quando fu approvata la risoluzione n. 78 del 6 maggio 2004.

entro il mese di maggio all'esame di disegno di legge regionale europea<sup>19</sup>, del programma legislativo annuale della Commissione europea, della relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'Unione europea<sup>20</sup> e del Rapporto della Giunta sugli affari europei, anche attivando eventualmente adeguate forme di consultazione degli enti locali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali presenti sul territorio (art. 6, l. r. n. 26 del 2011). Durante la sessione regionale europea, che si conclude con l'approvazione della legge regionale europea e di un apposito atto di indirizzo sulle relazioni (art. 8, l.r. n. 26 del 2011), il Consiglio viene quindi dotato di tutti gli elementi conoscitivi necessari ad orientare la posizione regionale sulle politiche europee e, ancor prima, ad individuare le criticità riscontratesi nell'adeguamento della normativa regionale a quella europea e le proposte legislative europee suscettibili di produrre un più evidente impatto sulla realtà regionale<sup>21</sup>.

In particolare, il Rapporto sugli affari europei della Giunta presenta alcuni elementi innovativi di contenuto rispetto a quanto previsto in altre Regioni, giacché include - oltre all'indicazione delle procedure di infrazione imputabili alla Regione e allo stato di avanzamento degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea - anche il riferimento alle posizioni sostenute dalla Giunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni in sessione europea e del comitato interministeriale per gli affari europei (a cui le Regioni possono prender parte solo dal 2010 e quando si trattino questioni di competenza regionale), nonché le questioni sollevate nel Comitato delle Regioni (art. 7). Infine, è con questo Rapporto che si segnalano le iniziative di prioritario interesse regionale, sulla base del programma legislativo della Commissione europea, creando sin da subito, quindi, un'interlocuzione tra Giunta e Consiglio circa il controllo che si svolgerà durante l'anno sulle proposte legislative europee. In tal modo, la sessione europea del Consiglio regionale coincide anche con la programmazione delle attività regionali in tema di affari europei. Tendenzialmente l'unico riferimento mancante nell'art. 6 della legge regionale pare essere quello alla Relazione programmatica del Governo nazionale, con la quale, in prospettiva, può essere opportuno creare un coordinamento, nel senso di riconsiderare le priorità regionali alla luce di quelle nazionali.

#### *4. Il controllo sulle proposte legislative europee: la cooperazione interistituzionale, le intese e la verifica sulla sussidiarietà*

Che il controllo sulle proposte legislative europee e la garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà siano elementi centrali nell'impianto della l.r. Veneto n. 26 del 2011, lo si desume da più di una disposizione, a cominciare dall'art. 1, sulle finalità della legge. Tuttavia, sia l'art. 5, specificamente rivolto alla procedura di verifica dell'osservanza del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio regionale, sia l'art. 16, che prescrive le necessarie modifiche da apportare al regolamento consiliare in merito, rendono evidente che il controllo di sussidiarietà è concepito come di appannaggio esclusivo del Consiglio regionale, circostanza che potrebbe suscitare forse qualche riflessione ulteriore.

<sup>19</sup>

Il disegno di legge regionale europea, costruito sulla base del modello di legge comunitaria annuale dello Stato (salvo che per il conferimento di deleghe legislative, naturalmente), deve essere trasmesso dalla Giunta entro il mese di aprile di ogni anno (art. 8, l. r. n. 26 del 2011). E' comunque possibile ricorrere durante l'anno a specifiche misure di attuazione delle norme europee quando vi siano obblighi da adempiere prima della data presunta di entrata in vigore della legge regionale europea.

<sup>20</sup>

Si tratta di una relazione la cui redazione è richiesta dalla legge statale n. 11 del 2005 (art. 8, comma 3) e che è trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie.

<sup>21</sup>

Occorre evidenziare che, anche al di là dello svolgimento della sessione regionale europea, al Consiglio vengono assegnati anche compiti assai significativi quanto alla programmazione regionale sui fondi europei. Così, l'art. 9 della l.r. Veneto n. 26 del 2011 stabilisce che "Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, delibera gli atti di programmazione degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea e le eventuali modifiche sostanziali agli stessi. La Giunta è poi tenuta ad informare regolarmente il Consiglio regionale sull'andamento dei negoziati con la Commissione europea e a dar conto delle risultanze dei negoziati.

Se infatti è vero, come si è detto, che l'art. 6 del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona chiama espressamente in causa i "parlamenti" regionali nell'ambito della procedura di controllo su tale principio<sup>22</sup>, cionondimeno anche le Giunte sono coinvolte in vario modo – anzitutto nell'ambito del Comitato delle Regioni – a valutare se effettivamente il livello di governo più idoneo a regolare una certa materia rientrante nelle competenze concorrenti dell'Unione sia proprio quello europeo. Inoltre, a ben vedere, il controllo di sussidiarietà, per quanto concentrato su uno specifico principio, è comunque ricompreso nel più ampio controllo sulla formazione degli atti normativi europei, che investe anche la correttezza della base giuridica prescelta, il rispetto del principio di proporzionalità e il contenuto della proposta e difficilmente il primo profilo può essere reso del tutto autonomo dal resto, come invece la l.r. Veneto n. 26 del 2011 sembrerebbe proporre.

Pur nell'ambito di un sistema di rapporti tra Giunta e Consiglio fondato sul modello collaborativo, ossia su di una continua cooperazione interistituzionale e lo scambio reciproco di informazioni tra i due organi (art. 2), il legislatore regionale tende a distinguere nettamente l'ambito del controllo di sussidiarietà dal controllo "generale" sulle proposte legislative europee. Il primo, infatti, come si anticipava, è affidato in monopolio al Consiglio regionale (art. 5), anche in coordinamento o in collaborazione con altre Regioni, *rectius* Consigli regionali, per esempio attraverso la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. La Giunta regionale è invece coinvolta solo dal lato passivo, essendo la destinataria, al pari delle Camere nazionali e del Comitato delle Regioni delle risultanze dell'esame del Consiglio. Dunque, la Giunta è sostanzialmente estromessa da tale controllo e le è riconosciuto uno *status* analogo a quello di istituzioni nazionali o di organismi europei.

In secondo luogo, non si prevede la trasmissione degli esiti di tale esame da parte del Consiglio anche al Governo nazionale, come la l. statale n. 11 del 2005, ancora solo in parte aggiornata alle novità del Trattato di Lisbona, invece lascerebbe immaginare. Insomma, pare replicarsi lo schema, non condivisibile fino in fondo, perché tende ad isolare il profilo della sussidiarietà dal contesto, anche giuridico, in cui la proposta europea è stata formulata, per cui solo le Assemblee legislative partecipano al controllo di sussidiarietà, mentre l'Esecutivo tanto a livello regionale, quanto nazionale, ne resta escluso. Quella prevista dalla legge del Veneto è peraltro una soluzione poco diffusa nel quadro delle leggi regionali "specializzate" sugli affari europei.

Al contrario, le osservazioni adottate dalla Giunta e dal Consiglio in esito all'esame generale, ossia su tutti gli altri profili delle proposte legislative europee meno che sulla sussidiarietà, sono trasmesse al Governo. Un elemento di estremo interesse e che non pare trovare analogie in nessun altro ordinamento regionale è determinato proprio dalla procedura attraverso cui i due organi di governo regionali partecipano al controllo sulle proposte legislative europee, come si diceva (visto l'art. 5), su tutto fuorchè sulla sussidiarietà. L'art. 4, comma 2, l.r. n. 26 del 2011, infatti, prevede il raggiungimento di un'intesa tra Giunta e Consiglio per la trasmissione di osservazioni al Governo sulle proposte europee, fatti salvi i casi di urgenza. Tuttavia, considerata la rigidità del modello di rapporti tra i due organi basato sulla conclusione di un'intesa per la partecipazione alla fase ascendente, per cui di norma se non vi è consenso la Regione non è in grado di definire una sua posizione oppure si esprimono posizioni reciprocamente autonome e potenzialmente anche divergenti tra Giunta e Consiglio, in Veneto si prefigura una soluzione *exit*: in ogni caso, è la Giunta che formula le osservazioni per la Regione, qualora entro sette giorni – presumibilmente dall'avvio dell'esame della proposta – non si raggiunga un'intesa con il Consiglio, al quale comunque deve essere data "immediata comunicazione".

<sup>22</sup> European Institute of Public Administration e European Center for the Regions, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, 2011, [http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Committee-of-Regions\\_Regional-parliam\\_Subsidiarity\\_Lisbon-Treaty.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Committee-of-Regions_Regional-parliam_Subsidiarity_Lisbon-Treaty.pdf).



Il meccanismo prefigurato presente una serie di potenziali effetti positivi e negativi. Quanto ai primi, l'introduzione di un'intesa superabile, consente, da un lato, di far convergere gli sforzi dei due organi verso la ricerca di una soluzione condivisa e, dall'altro, di non "ingessare" la procedura, se le posizioni della Giunta e del Consiglio sono troppo diverse. Sulle possibili conseguenze negative, invece, si rileva innanzitutto che il termine di sette giorni per raggiungere un'intesa è estremamente breve e non proporzionato al termine, ugualmente breve e non armonizzato a quello di otto settimane di cui al protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona, di venti giorni, fissato dall'art. 5 della l. n. 11 del 2005. Dunque la brevità del termine potrebbe disincentivare l'intesa. In secondo luogo, nell'ipotesi per cui l'intesa non sia raggiunta, potrebbero esprimersi posizioni difformi tra la Giunta e il Consiglio sullo stesso atto, rischio che non si evita certo per l'assegnazione al Consiglio del solo controllo sulla sussidiarietà, quasi che questa fosse facilmente scorponabile da valutazioni di merito sulla proposta. Inoltre, non è chiaro cosa accade nel caso, menzionato poc'anzi, dell'urgenza nel pronunciarsi sulla proposta. Visto il tenore dell'art. 5, con ogni probabilità si dà per scontato che sia la Giunta a trasmettere le osservazioni.

Il pericolo della schizofrenia della posizione regionale, ovvero di una sua dissociazione tra la Giunta e il Consiglio, pare affievolirsi a seguito di una "interpretazione sistematica" dell'intero articolato. Gran parte delle previsioni, infatti, sono dirette precisamente a favorire la definizione di una posizione regionale unitaria sulle proposte europee, in cui si riconoscano entrambi gli organi di governo: così, l'art. 3, comma 2, per cui "Il Consiglio regionale e la Giunta regionale si informano reciprocamente e tempestivamente in ordine alle attività svolte e adottano ogni misura necessaria a favorire il massimo raccordo tra le strutture regionali"; oppure l'art. 5, comma 1, che enfatizza la "leale collaborazione istituzionale volta all'affermazione unitaria degli interessi del Veneto", e i commi 3 e 4, per cui la convocazione della Conferenza Stato-Regioni e l'apposizione della riserva di esame regionale può essere richiesta dalla Giunta anche su proposta del Consiglio; o, ancora, l'art. 16, comma 2, secondo il quale la riorganizzazione interna degli uffici del Consiglio e della Giunta deve tenere conto della necessità di un raccordo tra le strutture dei due organi (v. *supra*, par. 2).

Con ogni probabilità, quindi, l'impianto del modello collaborativo di rapporti Giunta-Consiglio risulterà confermato nella prassi applicativa, pur rimanendo da chiarire la questione della distinzione di compiti tra i due organi e gli oggetti del controllo (in particolare, se la sussidiarietà o il resto). A tal riguardo, può essere utile ricorrere allo strumento dell'intesa "quadro" tra Giunta e Consiglio, sull'esempio dell'Abruzzo<sup>23</sup>, ossia un'intesa conclusa a monte sulla partecipazione regionale agli affari europei e che fornisca delle direttive precise sui rapporti reciproci tra i due organi nelle diverse fasi del loro coinvolgimento.

#### *5. Dall'approvazione della l.r. Veneto n. 26 del 2011 alla sua attuazione: alcuni segnali incoraggianti e qualche criticità sul fronte della partecipazione regionale agli affari europei*

Sebbene la l.r. Veneto n. 26 del 2011 sia entrata in vigore solo da pochi mesi, non sembra avventato sostenere che vi sono tutte le premesse perché la partecipazione della Giunta e del Consiglio regionali agli affari europei diventi sempre più intensa e sistematica, sia in fase di formazione del diritto europeo che di recepimento. Innanzitutto si registra un dichiarato "filo europeismo", sin dalle prime disposizioni, di principio, del nuovo Statuto e della legge "specializzata"<sup>24</sup>. In secondo luogo, il legislatore regionale ha optato per il

<sup>23</sup> Cfr. la deliberazione n. 25 del 25 febbraio 2010 dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e la deliberazione n. 230 del 22 marzo 2010 della Giunta regionale dell'Abruzzo per la definizione di un'intesa sulla disciplina degli aspetti organizzativi della partecipazione agli affari europei e sulla nomina dei referenti tecnici per la fase ascendente per quella discendente (art. 8, l.r. Abruzzo n. 22 del 2009).

<sup>24</sup> L'art. 4 dello Statuto afferma che "La Regione del Veneto opera per la piena affermazione istituzionale, politica e sociale dell'Unione europea" e l'art. 1 della l.r. n. 26 del 2011 si apre dicendo che "La Regione del Veneto (...) favorisce il processo di integrazione europea nel proprio territorio".

modello di rapporti Giunta-Consiglio che si è dimostrato maggiormente efficace negli ultimi tre anni, guardando ad altre esperienze regionali, come all'Emilia-Romagna, all'Abruzzo, alla Sardegna e, da ultimo, anche alla Lombardia, dove non solo il controllo sulle proposte legislative europee, ma anche le sessioni europee – in cui si concentra buona parte dell'attuazione del diritto europeo - si svolgono con una certa regolarità. In Veneto l'introduzione dell'intesa superabile e la separazione formale del controllo sulla sussidiarietà da quello sui restanti profili, non paiono compromettere l'impianto della nuova normativa, ancorata al principio di leale collaborazione interistituzionale, tra Giunta e Consiglio, in attesa che i termini del rapporto siano precisati nel nuovo regolamento consiliare e anche in probabili ulteriori documenti, come delle intese "quadro" tra i due organi per regolare, ad esempio, i raccordi tra le rispettive strutture amministrative.

Il Consiglio regionale sembra essere il maggior beneficiario in termini di poteri acquisiti per via della nuova legge: innanzitutto, almeno formalmente, detiene "l'esclusiva" sul controllo di sussidiarietà (in modo alquanto criticabile, però, come si è detto: v. *supra*, par. 4) e sulla programmazione delle attività cofinanziate dall'Unione europea. Il Consiglio si è poi visto riconoscere una serie di diritti di informazione nei confronti della Giunta, di cui è esemplificativo il Rapporto sugli affari europei, sia sulla programmazione delle attività regionali di rilievo europeo, sia sul recepimento del diritto dell'Unione, nonché la facoltà di proporre, per il tramite della Giunta la convocazione della Conferenza Stato-Regioni e, all'interno di questo, l'apposizione della riserva di esame.

Una conferma del rafforzamento della posizione del Consiglio del Veneto, nell'ambito degli affari europei, sembra trarsi anche dal fatto che poco dopo l'entrata in vigore della legge ha trasmesso, accanto ad altri Consigli regionali<sup>25</sup>, le sue osservazioni su due "pacchetti" di proposte legislative europee, sulla politica di coesione<sup>26</sup> e sulla politica agricola comune<sup>27</sup>, al Governo e alle due Camere, ricevendo peraltro dal Senato, in particolare dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea, un espresso riconoscimento dei rilievi formulati sulle proposte<sup>28</sup>. Dunque, in queste occasioni la posizione regionale è stata espressa dal Consiglio, dando anche seguito all'art. 5 sul ricorso a forme di collaborazione con altre Regioni nell'ambito del controllo di sussidiarietà. In entrambi i casi, infatti, il Consiglio del Veneto ha condiviso con altri Consigli regionali un documento comune sulle proposte trasmesso al Parlamento dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Anche traendo spunto da questi esempi, pare quindi consolidarsi la prospettiva di un possibile recupero del ruolo dei Consigli nella forma di governo regionale grazie al loro attivismo negli affari europei e come effetto delle nuove leggi regionali "specializzate"<sup>29</sup>.

Accanto al quadro delineato e piuttosto incoraggiante sul fronte dell'attivo coinvolgimento degli organi di governo regionali negli affari europei, bisogna però riscontrare una prima inerzia nell'attuazione della l.r. n. 26 del 2011: il mancato svolgimento durante i primi cinque mesi del 2012 della sessione europea del Consiglio e quindi anche la mancata approvazione della legge regionale europea. Ciò deriva, oltre che dalla difficoltà di dare esecuzione a procedure del tutto nuove e di predisporre documenti sui quali probabilmente le burocrazie non sono avvezze a lavorare, anche e soprattutto dall'assenza del nuovo regolamento

<sup>25</sup> Calabria, Emilia-Romagna, Marche e Sardegna.

<sup>26</sup> Cfr. COM (2011) 610 def., COM (2011) 611 def., COM (2011) 612 def., COM (2011) 614 def., COM (2011) 615 def.

<sup>27</sup> Cfr. COM (2011) 625 def., COM (2011) 626 def., COM (2011) 627 def., COM (2011) 628 def., COM (2011) 630 def., COM (2011) 631 def.

<sup>28</sup> Nelle osservazioni approvate da tale Commissione il 18 gennaio e il 1° febbraio 2012, infatti, si richiamando le considerazioni svolte, tra gli altri, anche dal Consiglio del Veneto.

<sup>29</sup> Parla della "necessità di bilanciare il rapporto tra Giunte e Consigli nella definizione del contributo regionale al processo decisionale europeo" G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del Federalismo*, nn.3-4, 2009, p. 381-406.

consigliare che dovrebbe fornire risposte soprattutto ai “vuoti procedurali” in materia, in virtù dell’art. 16 della legge “specializzata”.